

PRIEDAS
PRIE IŠVADOS DĖL PASVALIO RAJONO SAVIVALDYBĖS 2006 METŲ
BIUDŽETO ĮVYKDYMO APYSKAITOS

Įvadas

Vienas iš svarbiausių ekonomiško ir efektyvaus savivaldybės finansinių išteklių naudojimo garantų yra tinkamas savivaldybės biudžeto sudarymo, tikslinimo, vykdymo ir valdymo reglamentavimas, įstatymų ir poįstatyminių teisės aktų laikymasis.

Vykdydama Vietos savivaldos įstatymo¹ Savivaldybės kontrolieriaus tarnybai keliamus uždavinius - prižiūrėti, ar teisėtai, efektyviai, ekonomiškai ir rezultatyviai valdomas ir naudojamas savivaldybės turtas, kaip vykdomas savivaldybės biudžetas, Savivaldybės kontrolieriaus tarnyba atliko Pasvalio rajono savivaldybės 2006 metų biudžeto vykdymo auditą, finansinius ir veiklos auditus pas asignavimų valdytojus ir jų pagrindu parengė Išvadą dėl 2006 metų Savivaldybės biudžeto įvykdymo apyskaitos (toliau – Išvada) bei Išvados dėl 2006 metų Savivaldybės biudžeto įvykdymo apyskaitos priedą (toliau – Išvados priedas). Atliktais auditais, Išvada ir Išvados priedu siekiame:

- Pateikti Savivaldybės tarybai nepriklausomą informaciją apie tai, kaip vykdomas Savivaldybės biudžetas, ar teisingai apskaitomas, valdomas ir naudojamas Savivaldybės ir Savivaldybei patikėjimo teise perduotas valstybės turtas (kiek tai susiję su Savivaldybės biudžeto vykdymu);
- Padėti audituotoms įstaigoms ir kitiems subjektams gerinti veiklos rezultatus, didinant veiklos efektyvumą, rezultatyvumą bei ekonomiškumą, įgyvendinant visa apimančią ir efektyvią vidaus kontrolę;
- Pateikti mokesčių mokėtojams informaciją, ar Savivaldybės biudžeto lėšos ir kiti ištekliai naudojami tinkamai ir efektyviai.

Stebima Savivaldybės biudžeto sudarymo ir vykdymo pažanga suteikia pagrįstų vilčių, kad Savivaldybės biudžeto piniginiai ištekliai bus naudojami efektyviai. Pradėdami nuo teiginio, kad, Savivaldybės kontrolieriaus nuomone, Apyskaita visais reikšmingais atvejais parengta pagal Biudžeto sandaros ir Lietuvos Respublikos 2006 metų valstybės biudžeto bei savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymus, atkreipiame dėmesį į sritis, kurioms reikalingos papildomos pastangos.

Pastebėjimai

Pasvalio rajono savivaldybės tarybos patvirtintas (su patikslinimais) 2006 metų Savivaldybės biudžetas:

- 59194,9 tūkst. Lt pajamų (įskaitant 2005 m. lėšų likučius);
- 59194,9 tūkst. Lt išlaidų, iš jų: paprastosioms išlaidoms – 53336,9 tūkst. Lt, iš jų darbo užmokesčiui – 31311,3 tūkst. Lt; turtui įsigyti – 5858,0 tūkst. Lt.

Faktiškai 2006 metais į Savivaldybės biudžetą gauta 59409,3 tūkst.Lt pajamų ir padaryta 58227,8 tūkst. Lt išlaidų. Savivaldybės biudžeto pajamų užduotis įvykdyta 100,4 proc., išlaidų – 98,4 proc.

1. Pastebime pažangą formuojant Savivaldybės 2006 metų biudžetą. Strateginio planavimo ir biudžeto sudarymo srityse atliktas didelis darbas - nemažai dėmesio ir išteklių skiria strateginiam

¹ Valstybės žinios, 1994, Nr. 55–1049; 2000, Nr. 91-2832; 2005, Nr. 121-4329

planavimui, rengiant biudžeto programas ir formuojant biudžetą programiniu principu. Programinio biudžeto formavimo tikslas - kad subjektai, kurie vienu ar kitu būdu naudoja Savivaldybės biudžeto lėšas, aiškiau išdėstytų savo tikslus ir strategijas, siektų jų įgyvendinimo, pagerėtų jų atskaitingumas visuomenei. Programinis biudžetas, remiantis vertinimo kriterijais, leidžia stebėti šių subjektų veiklą. Programinio biudžeto rengimas ir įgyvendinimas derinamas su strateginiu planavimu, todėl svarbiausią strateginio planavimo naudą suprantame kaip didesnę orientavimąsi ne į institucijai skiriamus Savivaldybės biudžeto asignavimus, bet į šios institucijos/įstaigos veiklos rezultatus, jų poveikį visuomenei. Strateginis planavimas – formalizuota sistema, užtikrinanti strateginio valdymo proceso, kurio metu nustatomos veiklos kryptys ir būdai, kaip efektyviausiai panaudoti turimus ir planuojamus gauti finansinius, materialinius ir žmogiškuosius išteklius misijai vykdyti, numatytiems tikslams pasiekti, realizavimą; taip pat veiklos stebėseną ir atsiskaitymas už rezultatus. Kuriant integruotą planavimo ir biudžeto formavimo sistemą turi būti siekiama nustatyti aiškius veiklos prioritetus ir jais vadovautis.

Šiame Išvados priede atkreipsime dėmesį į Savivaldybės strateginio planavimo ir biudžeto formavimo sistemos sritis, kurias reikia tobulinti.

2. Strateginio planavimo metodikos 9 punktu nustatyta, kad kasmetinis biudžeto planavimo procesas prasideda prioritetų nustatymu. Prioritetai turėtų nurodyti, kuria kryptimi ir kaip reikia planuoti įstaigų veiklą. Savivaldybės taryboje prioritetai 2006 metams nenustatyti, strateginio planavimo sistemos vidutinės (3 -5 metų) trukmės strateginio planavimo dokumentai rajone neparengti.

3. Strateginio planavimo metodika reglamentuoja, jog programos rengiamos strateginiams tikslams įgyvendinti. Programa - strateginio veiklos plano dalis, kurioje turi būti nustatyti programos tikslai, uždaviniai, priemonės (projektai), vertinimo kriterijai ir numatomi asignavimai. Programos tikslai turi būti aiškūs, turi būti nustatytas rezultatas, kurį norima pasiekti per tam tikrą laikotarpį.

Savivaldybės tarybos 2006 m. vasario 9 d. sprendimu Nr. T1 – 4 patvirtintos devynios Palsvalio rajono savivaldybės 2006 metais numatomos vykdyti programos ir jų aprašymai, kurių pagrindu buvo formuojamas 2006 metų Savivaldybės biudžetas. Susipažinę su patvirtintomis programomis manome, kad programų tikslai ne visais atvejais formuluojami tinkamai; dalis programų tikslų nukreipti į teisės aktais institucijoms ir įstaigoms pavestas vykdyti funkcijas, o ne į rezultatus (02,03,06 programos); formuluojami pernelyg platūs ir neapibrėžti programos tikslai, dėl to būtų sudėtinga vertinti bendrą programos rezultatą, stebėti jos poveikį. Keturios patvirtintos programos vykdomos kelių asignavimų valdytojų, todėl yra rizika, kad gali iškilti šių programų koordinavimo, įgyvendinimo ir finansavimo problemų. Savivaldybės tarybos patvirtintose programose nenumatytos priemonės kiekvienam iškeltam uždaviniui įgyvendinti; nesuformuluoti programų ir jų uždavinių vykdymo vertinimo kriterijai; programose nenurodyti numatomi asignavimai kiekvienos programos įgyvendinimui. Strateginio planavimo metodika programos priemonę apibrėžia kaip užsibrėžto uždavinio įgyvendinimo būdą ir veiksmus, kuriems naudojami žmogiškieji, finansiniai ir materialiniai ištekliai. Programos vertinimo kriterijai turi būti grindžiami programų tikslais ir uždaviniais, turi būti realūs, teisingi, aiškūs, nesudėtingi, leidžiantys daryti palyginimus, vertinti sąnaudas, darbo krūvį, rezultatus ir naudą, būti palyginami laiko atžvilgiu.

Dėl paminėtų trūkumų mes negalime pritaikyti audito procedūrų ir įvertinti programų įgyvendinimo rezultatų bei pasisakyti dėl Savivaldybės biudžeto lėšų joms skyrimo ir panaudojimo ekonomiskumo, efektyvumo ir rezultatyvumo.

4. Biudžeto sandaros įstatymo² 37 straipsnio 3 dalimi nustatyta, kad savivaldybių biudžetų vykdymo, savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojų programų samatų, savivaldybių biudžetų lėšų apskaitos ir finansinės atskaitomybės auditą atlieka savivaldybių kontrolierių tarnybos. To paties straipsnio 4 dalimi nustatyta pareiga Vidaus audito tarnybai atlikti biudžeto asignavimų valdytojų ir jiems pavaldžių biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų programų vertinimą. Vertinimas apibrėžiamas kaip sisteminis, tikslinis projekto ar programos sudarymo, vykdymo bei rezultatų pasiekimo

² Valstybės žinios, 1990, Nr. 24-596

įvertinimas ir yra svarbus biudžeto proceso elementas, kurio rezultatai naudojami institucijų sprendimų priėmimo procesui tobulinti, veiklos skaidrumui, atskaitingumui, išlaidų efektyvumui didinti. Tai vienas iš svarbiausių valdymo gerinimo elementų.

Centralizuota vidaus audito tarnyba, kurios vienas iš uždavinių – vertinti programų vykdymą ekonomiškumo, rezultatyvumo ir efektyvumo požiūriais, mums pateikė aštuonias 2006 metais atlikto audito ataskaitas, tarp kurių nebuvo nė vienos audito ataskaitos apie biudžetinių programų vertinimą. Sprendžiant iš pateiktų ataskaitų, Centralizuota vidaus audito tarnyba 2006 metais biudžeto asignavimų valdytojų biudžetinių programų vykdymo nevertino.

5. 2006 metų Savivaldybės biudžeto projektas daugiau pagrįstas ne biudžeto programų tikslais, bet asignavimų valdytojų poreikiais. 2006 metais Savivaldybės biudžetas Savivaldybės taryboje buvo tikslintas aštuonis kartus. Biudžeto sandaros įstatymas suteikia galimybę ne tik Savivaldybės tarybai, bet ir asignavimų valdytojams keisti programoms patvirtintų biudžeto asignavimų paskirtį pagal ekonominę klasifikaciją, nevirsijant patvirtintų bendrųjų asignavimų išlaidoms, iš jų – darbo užmokesčiui, sumų. Tačiau perskirstytos lėšos dažniausiai netenka planuotos paskirties. Mūsų nuomone, dažnas ir daugiausia biudžetinių metų pabaigoje vykdomas biudžeto programoms skirtų lėšų perskirstymas rodo ne visais atvejais optimalų lėšų poreikio planavimą. Lėšų perskirstymas savaime nėra neigiamas procesas, tačiau turėtų būti aiškiai reglamentuoti asignavimų perskirstymo dydis bei tikslinės paskirties keitimo galimybės ir ribos, o taip pat netekusių paskirties asignavimų panaudojimo būdai.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. birželio 15 d. nutarimu Nr. 751³ patvirtintų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių 80 punktu pavesta savivaldybių taryboms pačioms nusistatyti savivaldybių biudžetų asignavimų pakeitimo ir išskolinimų padengimo tvarką. Tokia tvarka Savivaldybėje nėra nustatyta.

6. Biudžeto sandaros įstatymo 11 straipsniu įtvirtintas informacijos apie biudžetą viešumo principas. Informacija apie biudžeto sudarymą, priėmimą, vykdymą, vertinimą, kontrolę turi būti aiški ir vieša, išskyrus informaciją, kuri įstatymų nustatyta tvarka yra valstybės paslaptis. Informaciją apie patvirtintus savivaldybių biudžetus, jų vykdymą savivaldybės administracijos direktorius privalo skelbti vietinėse informavimo priemonėse. Siekiant įgyvendinti šias nuostatas, turi būti užtikrintas atviras, aiškus biudžeto procesas. Siekiant užtikrinti skaidrų ir į visuomenę bei jos problemas nukreiptą biudžeto sudarymą, didinti pasitikėjimą Savivaldybės tarybos ir kitų institucijų veikla, turi būti sudarytos sąlygos viešam biudžeto valdymo procesui įgyvendinti. Ypatingas dėmesys turi būti skiriamas biudžeto planavimo ir tvirtinimo etapams. Visuomenės (rajono gyventojų, nevyriausybinių organizacijų ir kt.) įtraukimas į Savivaldybės finansinių išteklių valdymo procesą yra viena iš svarbiausių efektyvaus valdymo sąlygų. Su biudžeto procesu susijusi informacija turi būti pateikiama visuomenei patogia ir visiems prieinama forma.

Savivaldybės administracijos direktorius privalo užtikrinti, kad rajono gyventojams būtų teikiamas Savivaldybės biudžeto projektas viešam svarstymui, numatoma pakankamai laiko ir tinkamas būdas pasiūlymams teikti. Svarstant 2006 metų biudžeto projektą nebuvo užtikrintas atviras, aiškus biudžeto procesas: biudžeto projektas nepaskelbtas vietinėje spaudoje ir Savivaldybės skelbimų lentoje, kaip nustatyta Pasvalio rajono savivaldybės tarybos veiklos reglamento⁴ 88 punkte. Biudžeto projektas buvo skelbiamas Savivaldybės internetinėje svetainėje⁵, tačiau tai neužtikrina galimybės kiekvienam rajono gyventojui susipažinti su biudžeto projektu patogia ir prieinama forma dėl ribotos galimybės naudotis internetu.

7. Teigiamai vertindami asignavimų valdytojų veiklos atskaitingumą, atkreipiame dėmesį į tai, kad, mūsų nuomone, asignavimų valdytojų teikiamose veiklos ataskaitose biudžeto programų vykdymo rezultatai turėtų būti aiškiai susieti su panaudotais asignavimais. 2006 metų asignavimų valdytojų veiklos ataskaitos daugiau orientuotos ne į pasiektų programų rezultatų pristatymą, o į veiklos proceso aprašymą.

³ Valstybės žinios, 2004, Nr. 96- 3531

⁴ Pasvalio rajono savivaldybės tarybos 2003 m. gegužės 7 d. sprendimas Nr. 25

⁵ Tinklapio adresas: www.pasvalys.lt

8. Nuomos mokesčių už valstybinę žemę nuo 2003 m. sausio 1 d. administruoja savivaldybės. Nuomos mokesčio už valstybinę žemę administravimo tvarka valstybiniu lygmeniu neregamentuota, šio mokesčio administravimo tvarka nenustatyta ir Savivaldybėje. Žemės ūkio skyrius audito metu pateikė duomenis, kad už 2006 metus buvo iš viso priskaičiuota 233,3 tūkst. Lt nuomos mokesčio už valstybinę žemę: fiziniams asmenims – 97,3 tūkst. Lt; juridiniams asmenims – 136,0 tūkst. Lt. Iki 2006 m. gruodžio 31 d. sumokėta 421,8 tūkst. Lt, (į šią sumą įskaičiuota ir 2003 - 2005 metų mokesčio nepriemoka). Finansų skyriaus pateiktais duomenimis, nuomos mokesčio bendroji **nepriemoka 2007 m. sausio 1 d. sudarė 118,7 tūkst. Lt.** Savivaldybės administracijoje nuomos mokesčio už valstybinę žemę prievolių vykdymo kontrolė silpna, nenumatytos arba numatytos nepakankamos ir neveiksmingos vidaus kontrolės procedūros, nepajėgiančios užtikrinti nuomos mokesčio už valstybinę žemę surinkimo. Nei vienam Savivaldybės administracijos skyriui nepavesta nuomos mokesčio už valstybinę žemę nepriemokų išieškojimo funkcija. Savivaldybės kontroliečiaus tarnyba, audituodama Savivaldybės biudžeto vykdymą ir teikdama išvadas Savivaldybės tarybai, jau ketvirti metai atkreipia dėmesį į šią problemą, tačiau Savivaldybės administracija neskiria reikiamo dėmesio jos išsprendimui.

Dėl Savivaldybės tarybos priimtų sprendimų dėl nuomos už valstybinę žemę mokesčių sumažinimo ar atleidimo nuo mokesčio 2006 metais į Savivaldybės biudžetą negauta 544,5 tūkst. Lt pajamų.

9. Panevėžio apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos Pasvalio skyrius Savivaldybės administracijos Finansų skyriui pateikė Mokesčių ir kitų įmokų į biudžetus apyskaitą 2007 m. sausio 1 d., kurioje pateikti duomenys apie Savivaldybei per 2006 metus pervestus mokesčius. Nukrypimų tarp Mokesčių inspekcijos ir Finansų skyriaus pateiktų duomenų apie mokesčius nenustatyta.

Iš kitų šalies mokesčių inspekcijų į Finansų skyriaus biudžeto sąskaitą pervesta 3456,0 tūkst. Lt gyventojų pajamų mokesčio ir 586,6 tūkst. Lt įmonių ir organizacijų nekilnojamojo turto mokesčio. Apie šių pajamų teisingumą pasisakyti negalime, kadangi kitos šalies mokesčių inspekcijos Savivaldybei Mokesčių ir kitų įmokų į biudžetus apyskaitą 2007 m. sausio 1 d. nepateikė, nes teisės aktai joms tokios pareigos nenumato.

10. Biudžetinės Bendruomenės iniciatyvų skatinimo programos (kodas 05)⁶, kurios vienintelis asignavimų valdytojas yra Savivaldybės administracija, lėšos tvarkomos ir naudojamos nesilaikant Savivaldybės tarybos patvirtintų *Teisėtvarkos rėmimo programos*⁷, *Bažnyčių rėmimo programos*⁸ nuostatų. Minėtų programų nuostatai reikalauja, kad programos lėšos būtų kaupiamos banke, Savivaldybės administracijos Apskaitos tarnybos atidarytoje specialioje sąskaitoje. Savivaldybės administracijos Apskaitos tarnyba teisėtvarkos programos ir Bažnyčių rėmimo programos lėšoms nėra atidariusi atskirų sąskaitų banke. Projektai finansuojami tiesiogiai iš Savivaldybės administracijai skirtų asignavimų, skirtų Bendruomenės iniciatyvų skatinimo programai (kodas 05), esančių Savivaldybės administracijos einamojoje biudžetinėje sąskaitoje.

11. Savivaldybės tarybos sprendimais 2006 metais skirta 45,2 tūkst. Lt iš biudžetinės Darbo vietų kūrimo skatinimo, verslo plėtros sąlygų sudarymo programos (kodas 06)⁹ privatiems verslo subjektams. Privataus verslo rėmimas biudžeto lėšomis prieštarauja Biudžeto sandaros ir Vietos savivaldos įstatymų nuostatoms. Savivaldybės administracija Tarybos sprendimais privataus verslo subjektams 2006 metais skirtą paramą išmokėjo ne iš biudžetinės Darbo vietų kūrimo skatinimo, verslo plėtros sąlygų sudarymo programos, o iš nebiudžetinės Smulkaus ir vidutinio verslo skatinimo specialiosios programos. Rengiant ir teikiant sprendimų projektus Savivaldybės tarybai dėl paramos skyrimo iš Smulkaus ir vidutinio verslo skatinimo specialiosios programos neteisingai nurodyti finansavimo šaltiniai.

12. Savivaldybės administracijai 2006 metais buvo skirti Savivaldybės biudžeto asignavimai Infrastruktūros objektų priežiūros ir jų modernizavimo programai (kodas 07)¹⁰. Programoje nėra

⁶ Pasvalio rajono savivaldybės tarybos 2006 m. vasario 9 d. sprendimas Nr. T1 -4

⁷ Pasvalio rajono savivaldybės tarybos 2005 m. vasario 23 d. sprendimas Nr. T1 -48

⁸ Pasvalio rajono savivaldybės tarybos 2005 m. vasario 23 d. sprendimas Nr. T1 -49

⁹ Pasvalio rajono savivaldybės tarybos 2006 m. vasario 9 d. sprendimas Nr. T1 -4

¹⁰ Pasvalio rajono savivaldybės tarybos 2006 m. vasario 9 d. sprendimas Nr. T1 -4

aiškiai apibrėžti programos tikslai ir uždaviniai, nenustatyta, kokie rajono infrastruktūros objektai priskiriami Infrastruktūros objektų priežiūros ir jų modernizavimo programai, o kurie - kitoms Savivaldybės biudžeto programoms, kadangi panašūs darbai atliekami ir kitų Savivaldybės programų lėšomis. Toks programos sudarymas, mūsų nuomone, neužtikrina skaidraus ir efektyvaus biudžeto lėšų panaudojimo, kyla rizika dėl biudžeto asignavimų panaudojimo tinkamos priežiūros ir kontrolės.

Savivaldybės administracijai atliekant ilgalaikio turto, apskaityto pas kitus asignavimų valdytojus, remonto, renovacijos ir kūrimo darbus yra didelė rizika, kad šiems darbams panaudotos Infrastruktūros objektų priežiūros programos lėšos bus neteisingai ir nelaiku apskaitytos. Savivaldybės administracija laiku neperduoda iš Infrastruktūros objektų priežiūros programos padarytų turto išlaidų tiems asignavimų valdytojams, kurių balansuose apskaitytas rekonstruotas objektas. Be to, tų asignavimų valdytojų, kurių balanse apskaityti ilgalaikio turto objektai remontuojami, renovuojami ar kuriami Infrastruktūros objektų priežiūros programos lėšomis, buhalterinė apskaita objektyviai neatspindi sąskaitose 200 „Išlaidos iš biudžeto“ ir 019 „Nebaigta statyba ir kito ilgalaikio turto kūrimas“ išlaidų, neužtikrinta jų vidaus kontrolė. Savivaldybės administracijoje nenustatyta Infrastruktūros objektų priežiūros programos lėšomis atliktų kitų asignavimų valdytojų apskaitoje esančių ilgalaikio turto objektų remonto, renovacijos ir kūrimo darbų išlaidų perdavimo tvarka ir terminai.

13. 2006 metais skiriant lėšas iš Savivaldybės administracijos direktoriaus rezervo ne visais atvejais buvo vadovaujama Savivaldybės administracijos direktoriaus rezervo sudarymo ir naudojimo taisyklių¹¹ 4 ir 6 punktais: 2000 Lt Telšių rajono senelių globos namams skirti nesant rašytinės formos prašymo; M. K. Čiurlionio kultūros ir paveldo fondui, kuris registruotas ir veikia ne Savivaldybės teritorijoje, skirta 1000 Lt; beveik pusė lėšų, skirtų iš Savivaldybės administracijos direktoriaus rezervo rajono organizuojamiems renginiams, nenumatytiems biudžete finansuoti, nenumatytiems visuomenės poreikiams tenkinti, buvo skirta pareiškėjams nepateikus konkrečių lėšų poreikio sąmatų. Atkreipiamė dėmesį, kad 2006 metais iš Administracijos direktoriaus rezervo buvo skiriamos lėšos įvairioms priemonėms ir projektams finansuoti, nors dalį Savivaldybės biudžeto asignavimų galima buvo numatyti Savivaldybės biudžete (Joniškėlio Gabrielės Petkevičaitės - Bitės vidurinei mokyklai, Lietuvos pensininkų sąjungos Bočiai Pasvalio bendrijai – jubiliejų paminėjimui; Pasvalio, Joniškėlio, Krinčino parapijoms - bažnyčių pastatų rekonstrukcijai bei renovacijai ir kt.). Nebuvo atsižvelgta į Biudžeto sandaros įstatymo 25 straipsnio 2 dalies ir Savivaldybės administracijos direktoriaus rezervo sudarymo ir naudojimo taisyklių 3 punkto nuostatas.

14. Per 2006 m. UAB „Pasvalio autobusų parkui“ Savivaldybės administracija už moksleivių nemokamą pavėžėjimą iš viso pervėdė 1,26 mln. Lt. Ekonominiais apskaičiavimais nepagrįsta sutartyje nurodyta sutartinė vieno kilometro vienam moksleiviui vežti kaina ir bendra paslaugų vertė. Mes negalime pasisakyti, ar pagal sutartį ir papildomus susitarimus UAB „Pasvalio autobusų parkui“ 2006 metais iš Savivaldybės biudžeto sumokėta pinigų suma už nemokamą moksleivių pavėžėjimą yra teisinga ir pagrįsta, nes netvarkoma jokia nemokamai važiuojančių moksleivių apskaita. Savivaldybės administracija pinigus UAB „Pasvalio autobusų parkui“ pervėda sutartyje numatytais terminais ir sumomis. Šių pinigų skyrimo ir panaudojimo vidaus kontrolė labai silpna.

Savivaldybės administracijos sudaryta sutartis su UAB „Pasvalio autobusu parku“ neatitinka Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžeto sudarymo ir vykdymo taisyklių,

¹¹ Pasvalio rajono savivaldybės tarybos 2004 m. vasario 25 d. sprendimu Nr. T1 – 88 patvirtintų Savivaldybės administracijos direktoriaus rezervo sudarymo ir naudojimo taisyklių 4 p.: rezervo lėšos naudojamos *raštu pateiktiems prašymams* tenkinti. Prašymus dėl rezervo lėšų skyrimo gali teikti: Savivaldybės tarybos nariai; asignavimų valdytojai; visuomeninės organizacijos, *registruotos ir veikiančios savivaldybės teritorijoje*; Savivaldybės įmonės; valstybinės įstaigos ir organizacijos; 6p.: be ekstremalių situacijų padariniams likviduoti, rezervo lėšos, pagal konkrečią *lėšų poreikio sąmatą*, gali būti skiriamos: Savivaldybės organizuojamiems renginiams, nenumatytiems biudžete finansuoti; nenumatytiems visuomenės poreikiams tenkinti.

patvirtintų Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2001 m. gegužės 14 d. nutarimu Nr. 543, 79¹ punktu nustatytų biudžeto lėšų naudojimo sutartims keliamų reikalavimų.

15. Nuo 2002 m. pradžios įvesta nauja bendrojo lavinimo mokyklų finansavimo tvarka, arba Moksleivio krepšelis. Ši tvarka remiasi lėšų skyrimo vienam moksleiviui principu. Moksleivio krepšelis buvo įvestas tam, kad sustiprintų mokyklų savarankiškumą ir išplėstų tėvų ir vaikų teisę pasirinkti norimą mokyklą, kadangi Moksleivio krepšelis tiesiogiai susietas su mokiniu. 2006 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo 4 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad moksleivio krepšeliui tarpusavyje suderintas sumas perveda atitinkamos savivaldybės viena kitai – kai mokiniai migruoja tarp savivaldybių finansuojamų bendrojo lavinimo mokyklų.

Savivaldybė nepervedė kitoms savivaldybėms visų išvykusių moksleivių Moksleivio krepšelio lėšų, taip pat negavo iš kitų savivaldybių visų moksleivio krepšelio lėšų už atvykusius moksleivius. Moksleivio krepšelio lėšų įsiskolinimai, susidarantys mokiniams pereinant iš vienos savivaldybės finansuojamos mokyklos į kitos savivaldybės finansuojamą mokyklą 2006 metais nepilnai suderinti, jie nėra apskaitomi, todėl negalime pasisakyti dėl neįvykdytų savivaldybių įsipareigojimų dydžio ir pagrįstumo.

Nepakankamas moksleivio krepšelio lėšų perdavimo iš vienos savivaldybės finansuojamos mokyklos į kitos savivaldybės finansuojamą mokyklą, įsiskolinimų suderinimo ir jų apskaitos reglamentavimas šalies mastu neleidžia užtikrinti tinkamos šių lėšų judėjimo paskui mokinių ir atsiskaitymo tarp savivaldybių vidaus kontrolės.

16. Savivaldybės debetinės skolos nuolat auga. Per 2006 metus jos padidėjo 1026,6 tūkst. Lt ir 2007 m. sausio 1 d. sudarė 1631,3 tūkst. Lt. Atlikdami Savivaldybės biudžeto vykdymo auditą ir teikdami išvadas Savivaldybės tarybai dėl biudžeto vykdymo, kasmet atkreipiame Savivaldybės tarybos ir Savivaldybės administracijos atsakingų darbuotojų dėmesį į tai, tačiau pažangos nepastebėjome.

17. Pasibaigus 2006 metams Savivaldybė į Lietuvos Respublikos Valstybės biudžetą grąžino 376,0 tūkst. Lt nepanaudotų valstybės biudžeto lėšų, skirtų paramai mažas pajamas gaunančioms šeimoms dėl kuro pabrangimo. Šiam tikslui Savivaldybei 2006 metams buvo skirta per daug Valstybės biudžeto lėšų. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad nepakankamai aiški ir pagrįsta valstybės biudžeto dotacijų savivaldybių biudžetams bei lėšų poreikio valstybinėms funkcijoms atlikti, mokinio krepšeliui finansuoti apskaičiavimo tvarka ir metodika. Atlikus tyrimą nustatyta, kad dalis valstybinių (perduotas savivaldybėms) funkcijas kuriojančių valstybės institucijų ir įstaigų prašo Savivaldybės pateikti specialių tikslinių dotacijų ir kitų išmokų iš Valstybės biudžeto poreikiui apskaičiuoti reikalingus duomenis. Kai kurios valstybės institucijos/įstaigos šį poreikį apskaičiuoja pačios arba prašo pateikti duomenis tik dėl dalies kuriojamų valstybinių (perduotų savivaldybėms) funkcijų. Todėl neaišku, kaip ir kokiais duomenimis vadovaudamasi, atitinkama valstybės institucija ar įstaiga apskaičiuoja specialių tikslinių dotacijų poreikį valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti. Savivaldybės pagal įstatymus ir kitus teisės aktus neįpareigotos skaičiuoti ir teikti atitinkamoms valstybės institucijoms/įstaigoms ar Finansų ministerijai duomenis specialių tikslinių dotacijų valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti poreikiui skaičiuoti. Esant tokiai teisinei aplinkai, susidaro prielaidos planuoti nepagrįstai dideles arba mažas valstybės biudžeto specialiąsias tikslines dotacijas ir kitas lėšas valstybinėms funkcijoms atlikti.

Seimo Biudžeto ir finansų komitetas dėl 2005 m. Biudžeto projekto buvo pasiūlęs Vyriausybei 2006 m. valstybės biudžeto projekte pateikti specialiųjų tikslinių dotacijų paskirstymą kiekvienai savivaldybei pagal atskiras valstybines (perduotas savivaldybėms) funkcijas. Tuo tarpu 2006 m. Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų rodiklių patvirtinimo įstatymo 5 priedėlyje savivaldybėms valstybės biudžeto specialios tikslinės dotacijos valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti nurodomos ne pagal visas perduotas valstybines funkcijas.

Valstybės lėšos savivaldybėms skiriamos finansuoti procesą, o ne pasiekti rezultatą. Seimas skiria savivaldybėms tikslines dotacijas nesant programų, vertinimo kriterijų. Atitinkamai Seimui neatsiskaitoma apie savivaldybių vykdomų valstybinių (perduotų savivaldybėms) funkcijų įvykdymo rezultatyvumą ir efektyvumą. Dėl paminėtų priežasčių mes negalime pagrįstai pasisakyti dėl

specialiųjų tikslinių dotacijų paskirstymo pagal atskiras valstybines (perduotas savivaldybėms) funkcijas teisingumo ir jų panaudojimo pagrįstumo.

18. Atlikdami finansinius (teisėtumo) auditus ir vertindami Savivaldybės administracijos Finansų skyriui asignavimų valdytojų pateiktą 2006 metų finansinę atskaitomybę, nustatėme šiuos biudžetinėse įstaigose dažniausiai pasitaikiusius ir kasmet pasikartojančius teisės aktų pažeidimus:

- dar ne visi asignavimų valdytojai vadovaujasi Biudžeto sandaros įstatymo 6 straipsnio, 32 straipsnio 1 dalies 1 punkto reikalavimais: metams pasibaigus, iki kitų metų sausio 10 d. nepanau-dotų Savivaldybės biudžeto asignavimų neperveda į Savivaldybės biudžeto sąskaitą Finansų skyriu-je; nustatytais terminais nepatikslinka biudžeto išlaidų sąmatose numatytų asignavimų pagal ekono-minę paskirtį;

- dalis asignavimų valdytojų, pažeisdami Biudžeto sandaros įstatymo 7 straipsnio 1 punktą, 2006 metais viršijo patvirtintas biudžeto išlaidų sąmatas (padarė daugiau faktinių išlaidų, negu buvo skirta asignavimų programų vykdymui), dėl ko smarkiai išaugo kai kurių asignavimų valdytojų kre-ditinės skolos. Atkreipiame dėmesį, kad kai kuriose mokyklose buvo viršyti ir asignavimai, skirti mokymo aplinkos darbo užmokesčiui ir įmokoms SODRAI, kadangi tvirtinant 2006 metų Savival-dybės biudžetą, mokyklų mokymo aplinkos poreikiams buvo skirta nepakankamai Savivaldybės biudžeto asignavimų. Dvi rajono vidurinės mokyklos viršijo Moksleivio krepšelio asignavimus dar-bo užmokesčiui ir SODRAI: Joniškėlio Gabrielės Petkevičaitės – Bitės vidurinė mokykla - 51,4 tūkst. Lt; Saločių Antano Poškos vidurinė mokykla -6,1 tūkst. Lt.

- apskaitant darbuotojams darbdavio mokamas pašalpas ir kitą materialinę paramą nesilai-koma finansų ministro 2005 m. rugsėjo 29 d. įsakymu Nr. 1K-280 patvirtintos Valstybės ir savival-dybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos reikalavimų;

- Vietos savivaldos įstatymo 17 str. 21 p. nustatyta, kad Savivaldybės taryba nustato kainas ir tarifus už Savivaldybės kontroliuojamų įmonių, Savivaldybės biudžetinių įstaigų ir viešųjų įstaigų teikiamas atlygintinas paslaugas. Kai kurios Savivaldybės biudžetinės įstaigos nesivadovauja minė-ta įstatymo nuostata, jos teikia mokamas paslaugas, kurių įkainius nusistato pačios;

- daugiausia pastabų audituotiems subjektams pateikėme dėl Biudžetinių įstaigų buhalterinės apskaitos tvarkos¹² nesilaikymo apskaitant turtą, pavedimų lėšas ir jų išlaidas, veiklos pajamas, su-darant apskaitos registrus;

- kai kurie asignavimų valdytojai, apskaitydami veiklos pajamas ir jas pervesdami Savival-dybės administracijos Finansų skyriui, nesilaikė Pasvalio rajono savivaldybės biudžeto sudarymo ir vykdymo taisyklių¹³.

- Savivaldybės taryba nėra nustačiusi Savivaldybės biudžetinių įstaigų vadovų skatinimo, materialinių pašalpų skyrimo sąlygų, todėl mes negalime pasisakyti dėl įstaigų vadovų skatinimo ir materialinių pašalpų skyrimo teisėtumo ir teisingumo.

19. Siekiant užtikrinti efektyvų Savivaldybės turto valdymą, naudojimą ir disponavimą, pirmiausia būtina pasiekti, kad Savivaldybės turtas būtų tinkamai prižiūrimas ir apsaugotas. Tam pirmiausia reikalinga patikima informacija apie tai, kokių turtu disponuoja Savivaldybė kaip visu-ma. Tik tada, kai bus žinoma viso Savivaldybės turto būklė ir kiekine, ir vertine išraiška, bus galima Savivaldybės turtą išmintingai naudoti, tinkamai jį apsaugoti nuo praradimų, išgauti maksimalų ekonominį efektą jį valdant.

Atlikdami auditus nustatėme, kad ne visas Savivaldybės įstaigų patikėjimo teise valdomas turtas, kuriam privaloma teisinė registracija, yra įregistruotas viešuosiuose registruose, nepakanka-mai sparčiai Savivaldybėje vyksta naudojamos valstybinės žemės sklypų ir kitų registruotinių daik-tinių teisių teisinis įforminimas, nes tam skiriama nepakankamai Savivaldybės biudžeto lėšų. Minė-ta problema, kai turtas apskaitomas be teisinės registracijos dokumentų, Savivaldybės poreikiams naudojami valstybinės žemės sklypai teisiškai neįforminti ir Savivaldybėje neapskaityti, Savivaldy-bės administracijos direktoriui, Savivaldybės administracijos atsakingiems darbuotojams ir Savival-

¹² Lietuvos Respublikos finansų ministro 2001 m. kovo 16 d. įsakymas Nr. 70 „Dėl biudžetinių įstaigų buhalterinės apskaitos taisyklių patvirtinimo“, Valstybės žinios, 2001, Nr. 30 - 978; 2006 Nr. 2 - 16

¹³ Pasvalio rajono savivaldybės tarybos 2005 m. birželio 8 d. sprendimas Nr. T1 - 195

dybės tarybai yra žinoma iš ankstesniais metais Savivaldybės kontrolieriaus tarnybos pateiktų pastebėjimų.

2006 m. liepos 18 d. įstatymu Nr. X-771¹⁴ patikslinti ir papildyti Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo kai kurie straipsniai. Įstatymo įsigaliojimo ir įgyvendinimo 23 straipsnio 4 d. nustatyta, kad „Vyriausybė 2007 m. ir 2008 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymų projektuose turėtų numatyti reikalingas lėšas viso valstybei ir savivaldybėms nuosavybės teise priklausančio registruotino turto inventorizavimui ir registravimui viešuosiuose registruose“. 2007 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme nenumatyti savivaldybėms asignavimai minėtoms priemonėms.

20. Vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymo (Žin. 2002, Nr. 123-5540) 4 straipsnio 2 dalmi viešojo juridinio asmens vadovui nustatyta pareiga sukurti ir prižiūrėti vidaus kontrolės sistemos veikimą, patvirtinti viešojo juridinio asmens finansų kontrolės taisykles. Finansų kontrolė, kaip vidaus kontrolės dalis, dar ne visada užtikrina institucijų/įstaigų patikimo finansų valdymo principų – ekonomiškumo, efektyvumo, rezultatyvumo bei skaidrumo – laikymąsi; kad ūkinės operacijos būtų teisėtos, dokumentai, susiję su ūkinės operacijos atlikimu, būtų tinkamai parengti. Finansinių auditų metu vidaus kontrolės srityje nustatyta daugiausiai trūkumų ir tuo pačiu metu įgyvendinta daugiausiai rekomendacijų. Savivaldybės administracijoje finansų kontrolės taisyklės buvo patvirtintos administracijos direktoriaus 2004 m. birželio 8 d. įsakymu Nr. DV - 282. Jos reglamentuoja tik Savivaldybės administracijai skirtų asignavimų (žemesniojo ir žemiausiojo lygio) vidaus kontrolės procedūras. Neparengtos Savivaldybės biudžeto aukščiausiojo lygio finansų kontrolės taisyklės, kurios turėtų užtikrinti tinkamą Savivaldybės biudžeto finansų valdymą, turto valdymo, naudojimo, disponavimo juo teisėtumą.

21. Savivaldybės biudžeto buhalterinė apskaita nėra pakankamai reglamentuota, Finansų ministerija nėra patvirtinusi Biudžetinių įstaigų apskaitos standartų, todėl negalima nustatyti, ar finansinė atskaitomybė visais aspektais sudaryta teisingai. Susiduriame su skirtingu kai kurių įstatymų ir poįstatyminių teisės aktų nuostatų interpretavimu. Dėl šių priežasčių Savivaldybės biudžeto įvykdymo būklė (kuria ir turėtų atspindėti finansinė atskaitomybė) gali būti atskaitomybės rengėjų ir vartotojų skirtingai suprasta.

Įgyvendindama Viešojo sektoriaus buhalterinės apskaitos ir finansinės atskaitomybės sistemos reformos koncepciją, kuriai pritarta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. birželio 29 d. nutarimu Nr. 718¹⁵, Lietuvos Respublikos Vyriausybė nusprendė patvirtinti Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymo koncepciją. Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymo tikslas - nustatyti viešojo sektoriaus subjektų atskaitomybės sudėtį, sudarymo reikalavimus, finansinės atskaitomybės ir biudžeto vykdymo atskaitomybės sudėtį, atsakomybę už atskaitomybės sudarymą ir pateikimą. Nuo 2008 metų, užbaigus Viešojo sektoriaus buhalterinės apskaitos ir finansinės atskaitomybės sistemos reformą ir įsigaliojus Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymui, subjektų buhalterinė apskaita bus tvarkoma ir finansinė atskaitomybė rengiama kaupimo principu, o tai leis teikti tikrą ir teisingą informaciją apie turtą, finansavimą, išipareigojimus, grynąjį turtą, pajamas ir sąnaudas Savivaldybės mastu (šiuo metu biudžeto asignavimų valdytojai buhalterinę apskaitą tvarko ir finansinę atskaitomybę sudaro vadovaudamiesi modifikuotu pinigų principu, o savivaldybėse biudžeto apskaita tvarkoma ir biudžeto vykdymo atskaitomybė sudaroma pinigų principu).

Tačiau, mūsų nuomone, turi būti skiriamas didesnis dėmesys asignavimų valdytojų atskaitingumui gerinti ir pereinamuoju reformos laikotarpiu.

¹⁴ Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23 straipsniu pakeitimo, 18 straipsnio pripažinimo netekusiu galios ir įstatymo papildymo 8¹, 16¹, 19¹ straipsniais įstatymas, Valstybės žinios, 2006, Nr. 87 - 3397

¹⁵ Valstybės žinios, 2005, Nr. 81 - 2966; 2006, Nr. 88 - 3460

Siūlymai

1. SAVIVALDYBĖS TARYBAI:

1.1. Siekiant užtikrinti efektyvų Savivaldybės turto valdymą, naudojimą ir disponavimą, tinkamą ir teisingą jo apskaitą ir apsaugą, tvirtinant 2008 metų Savivaldybės biudžetą įvertinti piniginių išteklių poreikį Savivaldybės registruotino turto ir daiktinių teisių teisiniam įregistravimui.

Kreiptis į Lietuvos Respublikos Vyriausbę (per Savivaldybių asociaciją), kad rengiant 2008 metų valstybės biudžetą ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą būtų vykdomos Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23 straipsniu pakeitimo, 18 straipsnio pripažinimo netekusiu galios ir įstatymo papildymo 8¹, 16¹, 19¹ straipsniais įstatymo 23 straipsnio 4 dalies nuostatos ir Valstybės biudžete būtų numatytos lėšos, reikalingos viso Savivaldybei nuosavybės teise priklausančio registruotino turto inventorizavimui ir registravimui viešuosiuose registruose.

1.2. Pareikalauti, kad Savivaldybės asignavimų valdytojai (biudžetinės įstaigos), naudojančys Savivaldybės biudžeto lėšas ir turtą, atsiskaitytų Savivaldybės tarybai už pasiektus rezultatus.

1.3. Siekiant tinkamai organizuoti Pasvalio rajono plėtros iki 2014 m. strateginio plano įgyvendinimą, patvirtinti vidutinės trukmės strateginio planavimo dokumentus, kasmet, prieš pradedant biudžeto planavimo procesą, nustatyti prioritetus.

1.4. Nustatyti Savivaldybės biudžetinių įstaigų vadovų skatinimo, materialinių pašalpų skyrimo sąlygas.

Vietos savivaldos įstatymo 29 straipsnio 5 dalies 5 punktą nustato savivaldybės administracijos direktoriaus, kaip Savivaldybės vykdomosios institucijos, kompetenciją Savivaldybės biudžeto ir turto srityje: „savivaldybės tarybos nustatyta tvarka administruoja savivaldybės biudžeto asignavimus, organizuoja savivaldybės biudžeto vykdymą ir atsako už savivaldybės ūkinę bei finansinę veiklą, administruoja savivaldybės turtą“. Siūlome bendras rekomendacijas, kurios nebuvo teiktos audito ataskaitose

2. SAVIVALDYBĖS ADMINISTRACIJOS DIREKTORIUI:

2.1. Stiprinti visų lygių vidaus kontrolę ir vidaus auditą.

2.2. Stiprinti biudžeto sudarymo ir atsiskaitymo už jo vykdymą skaidrumą.

2.3. Rengiant biudžeto programas aiškiai apibrėžti programų tikslus ir uždavinius, priemones ir vertinimo kriterijus. Nustatyti programų administravimo tvarką.

2.4. Stiprinti gautinų skolų išieškojimo kontrolę.

Savivaldybės kontrolierė

Rima Juodokienė